

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Kirjallinen selvitys

Hallintovaliokunta 16.10.2020 klo 11:15 epävirallinen etäkuuleminen

O 61/2020 vp

Alue- ja rakennepolitiikan (koheesiopolitiikka) uudistaminen ohjelmakaudelle 2021-2027

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla kokonaisvaltaisen kirjallisen selvityksen EU:n alue- ja rakennepolitiikan valmistelusta sekä siihen liittyvästä kansallisen ohjelmatyön valmistelusta. Selvityksessä pyydetään kuvaamaan uudistuskokonaisuuden sisältöä, valmistelun nykytilaa, avoimia kysymyksiä ja ongelmakohtia sekä merkitystä ja vaikutuksia Suomen kannalta.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan valmistelu

Edellisen komission keväällä 2018 antamaa koheesiopolitiikan asetuspakettia täydennettiin Von der Leyenin komission Vihreän kehityksen Green Deal –ohjelmakokonaisuuden edellyttämällä mukautuksilla alkuperäisiin ehdotuksiin ohjelmakaudelle 2021 - 2027 ja COVID-19-pandemian edellyttämällä muutoksilla kuluvaan kauden ohjelmiin 2014 - 2020. Ohjelmakauden 2014 – 2020 säännöksiä muutettiin keväällä 2020, jotta voitaisiin joustavasti uudelleensuunnata käyttämättömät ohjelmavarat käynnissä oleviin rakennerahasto-ohjelmiin ilman määrärahojen korottamista. Näistä koronakriisin investointialoitteiksi kutsutuista ehdotuksista on annettu valtioneuvoston kirjelmät U 5/ 2020 vp ja U 10/2020 vp ja asetusmuutokset ovat tulleet voimaan keväällä. Suomi ei hyödyntänyt asetusten mahdollisuutta korottaa EU-osarahoitusosuutta 100 prosenttiin tai uudelleensuunnata ohjelmavarat, vaan ensivaiheen kansalliset elvytys- ja hätäaputoimet tehtiin kansallisin budjettivaroin. Komission elpymisvälinekokonaisuus sisälsi myös uusia määrärahoja rakennerahastoissa koskevan ehdotuksen (ReactEU-väline) ja sen kansallista käyttöönottoa on valmisteltu rinnan EU-säädösvalmistelun kanssa kevästä 2020 (U 25/2020 vp).

Elpymisvälinekokonaisuuden osana ehdotettiin myös muutosta tammikuussa 2020 annettuun oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (Just Transition Fund, JTF) perustamista koskevaan ehdotukseen (U 2/2020 vp) jolla korotettaisiin JTF-rahaston määrärahoja. Heinäkuun 2020 Eurooppa-neuvosto sopi EU:n monivuotisesta rahoituskehiksestä ja elpymisvälineestä kokonaisuutena. Päätelmien mukaan ReactEU-välineen määrärahat elpymisvälineestä ovat 17,5 mrd. euroa ja JTF-rahaston täydennykset elpymisvälineestä ovat 10 mrd. euroa. Suomen arvioidut määrärahat elpymisvälineestä EU:n alue- ja rakennepolitiikan instrumentteihin ovat n. 166 miljoonaa euroa React-EU-välineestä ja 242 miljoonaa euroa JTF-rahastosta. JTF-rahoitusta kohdennettaisiin myös EU:n monivuotisesta rahoituskehiksestä 7,5 mrd. eurolla siten, että Suomen saanto JTF-rahastosta olisi alustavasti yhteensä 424 miljoonaa euroa ohjelmakaudelle 2021 - 2027. Täydentävää rahoitusta rakennerahastoista ei vaadittaisi, vaan jäsenvaltio voisi itse päättää vapaaehtoisesti siirtää osan EAKR- ja/tai ESR+-rahoituksestaan JTF-rahaston määrärahojen täydennykseksi. Neuvosto ja Euroopan parlamentti katsovat, että täydentävien siirtojen tulisi olla vapaaehtoisia. Euroopan parlamentti haluaa rajata rahaston tuen ulkopuolelle jo suljettujen turvetuotantoalueiden uudelleenavaamisen ja uusien perustamisen, mikä voi heikentää Suomen mahdollisuuksia suunnata turveyritysten tuotantoa korkeamman jalostusasteen innovatiivisiin tuotteisiin energiankäytön puolittuessa 2030 mennessä.

Rahasto- ja ohjelmakohtaisten asetusten (EAKR/KR, ESR+, Interreg) ja rahastoille yhteisen ns. CPR-yleisasetuksen käsittelyt (U 78/2018 vp) ovat jatkuneet samanaikaisesti uusien aloitteiden käsittelyn

kanssa ja edenneet kaikkien em. säädösten osalta siihen pisteeseen, että neuvoston mandaatit Euroopan parlamentin kanssa käytäviä trilogia varten on saatu pääosin päivitettyä vastaamaan Eurooppa-neuvoston heinäkuun linjauksia (EUCO 10/20). Avoimna on vielä JTF-asetuksen toimeenpanon yksityiskohdat sellaisten jäsenvaltioiden määrärahojen käytön osalta, jotka eivät ole sitoutuneet unionin 2050 ilmastotavoitteeseen (Puola). Lisäksi neuvottelujen ulkopuolelle on suljettu toistaiseksi kaikki elpymisvälineeseen liittyvät viittaukset, koska omia varoja koskeva päätöstä elpymisvälineen käyttöönottamiseksi ei ole ratifioitu jäsenvaltioissa. Puheenjohtajavaltio on asettanut tavoitteeksi saada asetusehdotusten trilogit päätökseen vuoden 2020 loppuun mennessä. Säädökset viimeisteltäisiin vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä.

Ilman neuvoston osittaistakaan yleisnäkemyistä on enää asetus oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamiseksi perustettavasta mekanismista (European cross-border mechanism, ECBM). Ehdotus ei suoraan liity tulevan kauden ohjelmiin tai niiden rahoitukseen, joten asian käsittely ei ole kiireellinen. Saksa järjestää puheenjohtajakaudellaan keskustelun neuvoston oikeusyksikön lausunnon edellyttämistä jatkotoimenpiteistä. Lausunnon mukaan komission esitys on useilta kohdin perussopimusten vastainen ja edellyttää lukuisia ja laajoja muutoksia. Komissio on ilmoittanut, että se ei vedä ehdotustaan pois. Osa jäsenvaltioista katsoo, että halukkaat maat voisivat edetä yhteistyön lisäämiseen tiiviimmän yhteistyön menettelyssä (*enhanced cooperation*) EUT-sopimuksen 326 – 334 artiklojen mukaisesti, ilman että säädettäisiin kaikkia maita sitovaa asetusta. Asian käsittely jatkuu 2021. Työ- ja elinkeinoministeriö laatii U-jatkokirjeen, jolla täydennetään U 78/2018 vp kirjelmää tämän yksittäisen lainsäädäntöaloitteen osalta (COM(2018) 373 final). Valtioneuvoston kannan mukaan ECBM-asetusehdotuksen hyväksyminen edellyttää, että mekanismin käyttöönotto on jäsenvaltiolle vapaaehtoinen. Oikeuspalvelujen lausunnon mukaan komission ehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan mukainen vapaaehtoisuus vastaa oikeusvaikutuksiltaan opt-in/opt-out-valinnanvapautta, joka ei ole ehdotetulla koheesiopolitiikan oikeusperustalla mahdollinen. Asetuksen tarkoittamaa mekanismia Suomi soveltaisi yhteistyönä rajanaapurinsa Ruotsin kanssa, joka ei tue komission ehdotusta miltei osin. Myös Viro vastustaa ehdotusta. Kolmansien maiden eli Venäjän ja Norjan rajoilla mekanismia ei voitaisi soveltaa.

Kansallisen ohjelmatyön valmistelu

Osaava ja uudistuva Suomi - EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma 2021-2027

Kansallinen ohjelmatyö on käynnistetty v. 2018 lopulla, jolloin asetettiin Koheesio 2021+ työryhmä valmistelun tueksi. Valmistelua on tehty ministeriöissä ja alueellisessa valmistelussa maakuntien ja ELY-keskusten yhteistyössä. TEM:n johtamassa valmistelussa on tunnistettu olennaiset investointi- ja kehittämistarpeet, joihin on mahdollista tarttua kehittämishankkeiden keinoin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto Plussan (ESR) osarahoituksella. EAKR:n osarahoittamina toimina tuetaan TKI-toimintaa, digitalisuutta ja yritysten kehittämistä. EAKR tukee myös energiatehokkuutta, ilmastomuutokseen sopeutumista ja kiertotaloutta. Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asuttujen alueiden erityisrahoituksella tuetaan pienimuotoisia pk-yritysten kasvuun ja investointeihin vaikuttavia liikenne- ja logistiikkainvestointeja. ESR:n osarahoituksella edistetään työllisyyttä, osaamista ja osallisuutta sekä torjutaan lasten köyhyyttä.

Koheesioryhmän kokoonpano heijastaa EU:n kumppanuusperiaatetta, jonka mukaan valmisteluun osallistuvat valtion, alue- ja paikallishallinnon sekä erilaisten järjestöjen edustajat. Koheesio 2021+ työryhmässä pyritään luomaan aluekehitykseen ja erilaisiin EU:n rahoituslähteisiin liittyvää kokonaiskuvaa. Työryhmässä on kuultu myös MMM:n ja SM:n rahastojen tilannekatsauksia sekä muiden

EU-rahoituslähteiden valmistelun katsauksia (esimerkiksi InvestEU, Horisontti, EU:n elpymispaketti). TEM seuraa Ahvenanmaan valmistelua etenemistä yhteisten tilannekuvakeskustelujen avulla Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustajien kanssa.

Valmistelun aikana tapahtuneet keskeiset sääntelyn viitekehyksen muutokset ovat komission vuoden 2019 lopussa lanseeraama Green Deal ja siihen liittyen vahvistunut ilmastoneutraaliuden tavoite sekä oikeudenmukaisen siirtymän rahasto. Komissio lisäsi asetusehdotuksiin lasten köyhyyttä torjuvan aloitteen keväällä 2020. Toimintaympäristön keskeisin muutos on edelleen jatkuva COVID 19-kriisi.

Komission asetusehdotukset ovat luoneet pohjan tuettavan toiminnan viitekehykselle. Tuettavan toiminnan yksityiskohtia tarkastellaan edelleen mm. komission kanssa käytävissä tarkentavissa neuvotteluissa. Ohjelmarakenne ja keskeinen tuettava toiminta on käsitelty alustavasti komission ja kumppaneiden kanssa. Keskeinen komission kanssa neuvoteltava kysymys on Itä- ja Pohjois-Suomen saavutettavuutta lisäävät investoinnit. Seuraavassa vaiheessa määritellään EAKR:n ja ESR:n osalta rahoituksen jakaantuminen sisällöllisesti ja tavoitteita kuvaavien indikaattorien tavoitetasot. Ohjelma-valmistelun osalta keskeisin avoin asia on Oikeudenmukaisen siirtymän rahastoon (JTF) mahdollisesti tehtävät siirrot sekä lasten köyhyyteen liittyvä korvamerkintä.

Ohjelmalla on iso taloudellinen ja sisällöllinen merkitys alueiden kehittämisessä. Ohjelmaan kohdistuva EU-rahoituksen määrä on noin 1 320 miljoonaa euroa (vahvistamattomin luvuin). EAKR- ja ESR-varat ovat oleellinen osa alueiden kehittämisen rahoitusta. Ohjelman rahoitus muodostaa myös keskeisen pilottien ja kokeilujen määrärahan eri hallinnonaloilla.

Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF) on osa kokonaisuutta, jolla unioni saavuttaa hiilineutraaliustavoitteensa 2050 mennessä kaikkien maiden osalta. JTF:n erityistehtävä on vähähiilisyyteen siirtymän aiheuttamiin sosioekonomisiin haittavaikutuksiin vastaaminen työllisyyden ja kestävien alue- talouksien turvaamiseksi.

Rahastolla tuetaan vuosina 2021–2027 muun muassa tuotannollisia investointeja pk-yrityksissä, uusien yritysten luomista sekä tutkimusta ja innovaatioita. Rahastolla tuetaan myös työntekijöiden täydennys- ja uudelleen koulutusta sekä työhön ohjausta. Myös olemassa olevien hiili-intensiivisten laitojen muuntamista voidaan tukea, kun nämä investoinnit johtavat merkittäviin päästövähennyksiin ja työpaikkojen turvaamiseen.

Rahastosta ei voida suoraan ohjata korvauksia yrittäjille kalustosta ja tuotannosta aiheutuneisiin menetyksiin. Sen sijaan turveyritysten tuotantosuunnan muutosta vähähiilisempiin ratkaisuihin voidaan edistää tutkimuksen ja innovaatioiden tukemisen avulla. Ympäristön ennallistamista voidaan myös tukea. 31.3.2021 mennessä valmistuu turvetyöryhmän selvitys siitä, miten turpeen käyttö suuntautuu hallitusti polton sijasta korkeamman jalostusasteen innovatiivisiin tuotteisiin energiankäytön puolittuessa 2030 mennessä. Vuoden 2021 talousarviota valmistelleen budjettiriihen 16.9.2020 päätöksen mukaisesti hallitus käyttää osan oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF) turvetta korvaavien investointien tukemiseen.

Suomi neuvottelee parhaillaan Euroopan komission kanssa rahaston maantieteellisestä laajentamisesta Itä- ja Pohjois-Suomen lisäksi Etelä- ja Länsi-Suomen siirtymäalueille. Suomen tulee neuvottelujen perusteella esittää turpeen energiakäytön puolittamisen ohella jokin toinen teollinen prosessi tai taloudellinen toiminto, jossa sitoudutaan vähähiiliseen talouteen siirtymiseen maakuntatasolla ml. siirtymän kasvihuonepäästöjen alentamisen tavoitetason asettaminen. Komissio on myös edellyttänyt arvioita vastaavista työpaikkamenetyksistä.

Suomen saanto JTF-rahastosta on alustavasti noin 424 milj. euroa 17,5 mrd:n euron kokonaisuudesta (vuoden 2018 hinnat). JTF-osuus on siten merkittävä lisä, kun otetaan huomioon Suomen saama EAKR:n ja ESR:n yhteenlaskettu perusrahoitus 928 milj. euroa. JTF-rahoituksen maakunnallisesta kohdentamisesta tehdään kansallisia päätöksiä ottaen huomioon EAKR- ja ESR-varojen vastaava kohdentaminen. Valtioneuvosto hyväksyy aikanaan Suomen kolmirahastaisen (EAKR, ESR ja JTF) Uudistuva ja osaava Suomi -ohjelman vuosille 2021–2027. Siinä täsmennetään määrärahat ja käyttökohteet, kun EU-varoista on tehty lopulliset päätökset vuonna 2021.

Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelma; REACT-EU –väline

Heinäkuun Eurooppa-neuvostossa sovittiin osana elpymisrahoituskokonaisuutta 47,5 miljardin euron REACT-EU -välineestä (”Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe”), joka on lisärahoitusta käynnissä olevan ohjelmakauden rakennerahasto-ohjelmiin. Suomen EU-saanto on alustavan arvion mukaan n. 166 miljoonaa euroa. Arvio tarkentuu jatkovalmisteluissa, kun varojen-jakomenetelmän taustalla oleva tilastoaineisto tarkentuu. Keskeistä REACT-EU:n osalta on saada rahoitus käyttöön nopeasti siten, että toteutus voidaan rajata kolmelle vuodelle 2021 – 2023. REACT EU –lisärahoituksen myötä rakennerahasto-ohjelmaan kanavoidaan EU-rahoituksen lisäksi myös valtion vastinrahoitusta. Kuntarahoitusta ei edellytettäisi kuntien haastavan taloustilanteen vuoksi. Käytettävissä olevat määrärahat olisivat siten yhteensä noin 280 milj. euroa.

Suomen Kestävää kasvua ja työtä 2014 - 2020 -rakennerahasto-ohjelmaan valmistellaan kahta uutta toimintalinjaa. Sisällöt ja tarvittava ohjelmamuutos valmistellaan kumppanuusperiaatteiden mukaisesti loppuvuoden 2020 aikana. Alustavasti varoja suunnitellaan kohdennettavaksi yritysten tukemiseen, T&K-toimiin, digitaaliseen osaamiseen ja palveluihin sekä liiketoimintaosaamiseen. Lisämäärärahojen alueellisessa jaossa käytettäisiin kriteeristöä, jossa huomioitaisiin kolmenlaisia tilastollisia mittareita: aluetalouden indikaattoreita, aluetalouden koronaresilienssiä sekä aluetalouden koronavai kutuksia. Valmistelun lähtökohta on, että kaikki maakunnat saisivat REACT-EU-lisärahoitusta. Ahvenanmaan maakunnan osuus vastaisi ohjelmakauden 2014 - 2020 määrärahojen asukaslukuun perustuvaa määrätymisperiaatetta.

Ohjelmamuutos käsiteltäisiin sidosryhmien kanssa seurantakomiteassa joulukuussa ja se tulisi valtioneuvoston hyväksyttäväksi arviolta tammikuussa 2021 tai heti, kun EU-asetukset on saatu voimaan. Samanaikaisesti valmisteltaisiin tarvittavat tietojärjestelmämuutokset, jotta lisämäärärahat olisivat maakunnan liittojen, ELY-keskusten ja muiden rahoittavien viranomaisten käytettävissä vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla.

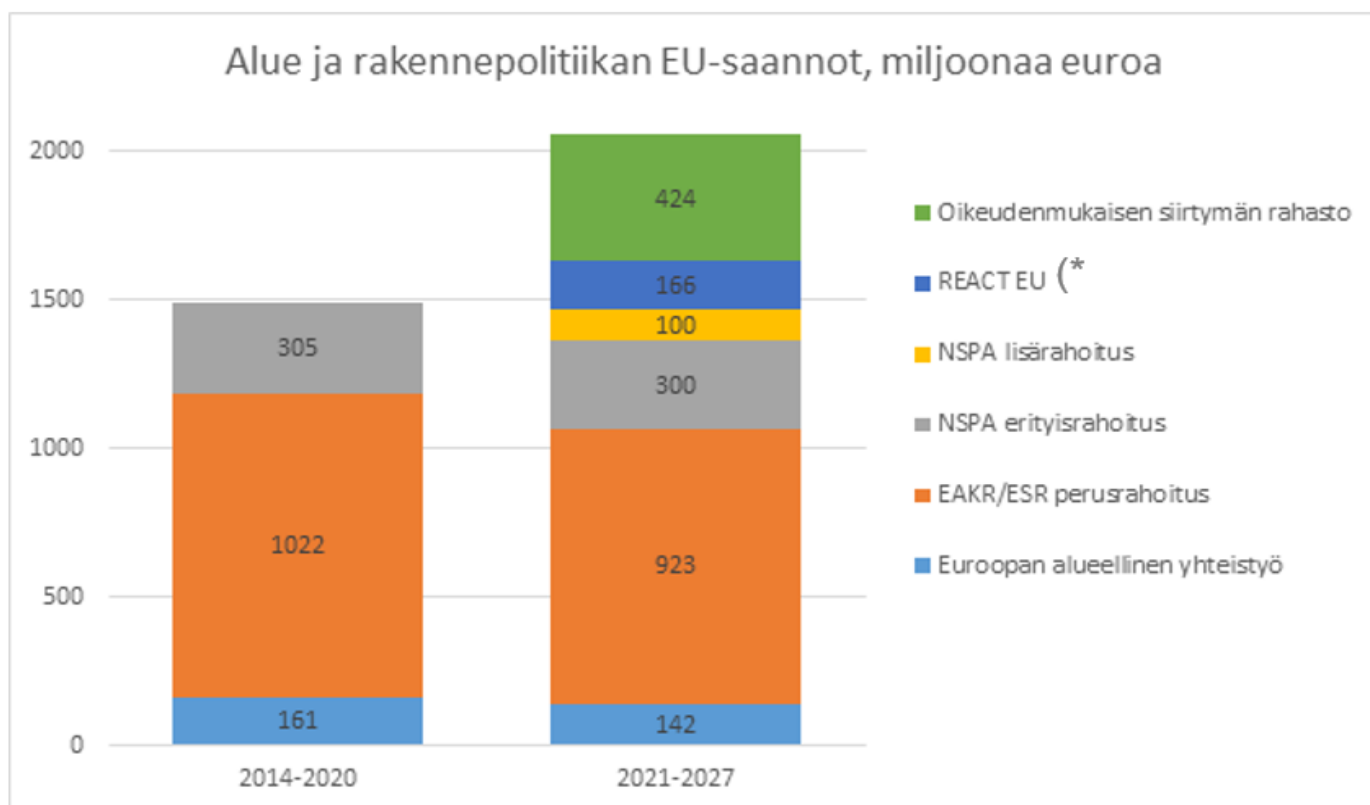
Interreg-ohjelmat ja Interreg-ulkorajaohjelmat

Rahoituskaudella 2014-2020 Suomi osallistuu yhdeksään Euroopan alueellisen yhteistyön (EAY) eli Interreg-ohjelmaan EU:n sisärajoilla. Tämän lisäksi Suomi osallistuu kolmeen ENI CBC –ohjelmaan (jatkossa käytetty nimitystä Interreg-ulkorajaohjelmat) yhdessä Venäjän kanssa. Nämä ohjelmat ovat keskeinen väline rajat ylittävään, kansainväliseen aluekehittämistyöhön Suomen naapurimaiden kanssa.

Uuden ohjelmakauden 2021-2027 osalta nykyiseen ohjelmarakenteeseen on tulossa ainoastaan yksi muutos: kaksi rajat ylittävän yhteistyön ohjelmaa, Interreg Nord ja Interreg Botnia-Atlantica, yhdistyvät uudeksi yhtenäiseksi ohjelmaksi. Tämän myötä Suomi osallistuu jatkossa kahdeksaan Interreg-ohjelmaan ja kolmeen Interreg-ulkorajaohjelmaan. Ohjelmarakenteen muutoksella pyritään ensi si-

jassa ohjelmien parempaan vaikuttavuuteen päällekkäisyyksiä karsimalla. Ohjelmat valmistellaan yhteistyössä niihin osallistuvien maiden ja alueiden kanssa. Kaikki Interreg- ja Interreg-ulkorajaohjelmat tulevat valtioneuvoston hyväksyttäväksi arviolta vuoden 2021 toisella puoliskolla. Suomi pyrkii vaikuttamaan siihen, että ohjelmat saadaan käyntiin mahdollisimman pian EU-asetusten hyväksymisen jälkeen.

Tilannekuva arvioidusta rahoituksesta (EU:n monivuotinen rahoituskehys ja elpymisvälinekonaisuus).



*) REACT EU -rahoitus kohdistuu nykyisen ohjelmakauden 2014-2020 rakennerahasto-ohjelmaan.